

10. ARMUT IN ÖSTERREICH

Norman Wagner

„Armut ist die schlimmste Form von Gewalt“ – Mahatma Gandhi (1869 – 1948)

10.1. Armut, was ist das?

Grundsätzlich muss zwischen **relativer Armut** (sehr schlechte finanzielle Situation im Verhältnis zum Rest der Gesellschaft) und **absoluter Armut** (Probleme, das Überleben zu sichern) unterschieden werden. In den heutigen westlichen Wohlstandsgesellschaften sind kaum Menschen von der Gefahr des Verhungerns bedroht. Es wäre aber viel zu eng gefasst, wenn nur die absolute Armut als solche erfasst werden würde, deshalb bedient sich die moderne Armutsforschung in der Regel des Konzepts der relativen Armut. Auch die europäische Armutsmessung (EU-SILC) arbeitet mit diesem Konzept der relativen Armut. Als armutsgefährdet gilt demnach, wer weniger als 60% des Medianeinkommens (= mittleres Einkommen; ≠ durchschnittliches Einkommen) aller vergleichbaren Personen zur Verfügung hat. Diese Definition beinhaltet nicht nur Einkommen aus Erwerbsarbeit, sondern auch alle anderen „Einkommen“, die eine Person bezieht, wie zB Arbeitslosengeld, Wohnbeihilfe oder eine Pension. Armutsgefährdung ist somit abgeleitet aus der **Einkommensverteilung** (nach Transfers). Sie zeigt, wie groß der Teil der Bevölkerung ist, der nicht, oder schlecht am allgemeinen Wohlstandsniveau partizipieren kann.

Zusätzlich zur Messgröße dieser Einkommensarmut wird das Konzept der **finanziellen Deprivation** verwendet. Deprivation bedeutet, dass es Betroffenen nicht möglich ist, notwendige Arztbesuche zu erledigen, kaputte Haushaltsgeräte zu ersetzen oder Freunde gelegentlich zum Essen einzuladen. Auch wenn es Menschen aus finanziellen Gründen nicht möglich ist, aus einer Wohnung mit Schimmelbefall wegzuziehen, spricht man von Deprivation. Tritt Deprivation gemeinsam mit Armutsgefährdung auf, spricht man von **verfestigter, oder akuter Armut**.

10.2. Ursachen von Armut und Ungleichheit

Armut und Ungleichheit sind komplexe Phänomene und haben viele Gründe. Eine detaillierte Analyse würde den Umfang dieses Artikels sprengen. Stattdessen sei auf die Homepage der Armutskonferenz (www.armutskonferenz.at) verwiesen. Zwei große Ursachenbereiche sollen jedoch auch hier dargestellt werden.

Die **Auseinanderentwicklung von Einkommen und Vermögen** zählt zweifellos zu den größten Herausforderungen unserer Zeit. Seit Jahren steigen die Reallöhne kaum, gleichzeitig sinkt aber der Beitrag des Vermögens zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben beizubehalten, kontinuierlich. Als Konsequenz hat der Staat immer größere Probleme seine Aufgaben an der Allgemeinheit zu erfüllen, was ihn zur Konsolidierung zwingt und den Druck auf die soziale Sicherung erhöht, Einsparungspotenziale zu schaffen.

Währenddessen nimmt der Anteil der erwerbstätigen Personen, die in unbefristeten Vollzeitverhältnissen beschäftigt sind, ständig ab. Stattdessen steigt die Zahl der **atypisch Beschäftigten**, jener Menschen, die auf Basis freier Dienstverträge, Werkverträge oder als Leiharbeitskräfte arbeiten. Viele dieser Arbeitsverhältnisse ermöglichen keine langfristige soziale Absicherung. Verstärkt wird dieses Problem durch die **Individualisierung der Lebensformen**. Unregelmäßige, unterbrochene Erwerbsverläufe, eine steigende Zahl von AlleinerzieherInnen oder die Zunahme von Patchwork-Familien sind ein Zeichen gesellschaftlicher Vielfalt. Sie sind aber oft genug auch ein Grund für schlechte soziale Absicherung in einem System, das Großteils noch immer auf „männliche Ernährer“ ausgelegt ist.

10.3. Entwicklungen in der österreichischen Armutspolitik

Armutsbekämpfung als politisches Ziel

Nachdem Armutsbekämpfung im ÖVP/FPÖ-Regierungsprogramm 2003 keine Berücksichtigung fand, machten SPÖ und ÖVP im Jahr 2007 die „Senkung der Zahl der Armutsgefährdeten und akut Armen“ durch die Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) zu einem der zentralen Ziele der 23. Legislaturperiode. Die Umsetzung dieses Projektes verzögerte sich schließlich bis 2010.

Die BMS wurde als Nachfolgeleistung der Sozialhilfegesetze der Länder konzipiert, die ab den 1960er Jahren entstanden waren und sich im Lauf der Zeit sehr unterschiedlich entwickelt hatten. Mit der BMS wurde eine einheitliche Grundleistung geschaffen, die von den Bundesländern mit zusätzlichen Leistungen ergänzt werden kann und teilweise auch wird. Im Gegensatz zur deutschen Hartz IV Gesetzgebung, in der vor allem der Druck auf die Hilfsbedürftigen erhöht wurde, unter allen Bedingungen in den Arbeitsmarkt (wieder-)einzutreten, ist das erklärte Ziel der BMS das Schließen der im Lauf der Jahre größer gewordenen Lücken im sozialen Netz.

Verbesserungen in der BMS

Um eine einheitliche Grundleistung in der BMS zu gewährleisten, wurde die Höhe an den Ausgleichszulagenrichtsatz der Pensionsversicherung angepasst (12-mal pro Jahr). Zusätzlich wurden die Einbeziehung in die gesetzliche Krankenversicherung, ein WiedereinsteigerInnen- sowie ein Vermögensfreibetrag festgelegt. Zusätzlich wurden Maßnahmen zur Erhöhung der Rechtssicherheit getroffen, wie auch solche, die die (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtern sollen. Ebenfalls neu ist der Einbau mindestens sichernder Elemente in die Leistungen der Notstandshilfe, von denen vor allem Frauen profitieren.

Weiterer Handlungsbedarf

Obwohl die Einführung der BMS zweifellos ein Schritt in die richtige Richtung ist¹, darf nicht darüber hinweggesehen werden, dass zweifellos noch weiterer Handlungsbedarf besteht. So liegt die Höhe der BMS ein beträchtliches Stück unter jener der „Armutgefährdungsschwelle“. Die für das Gelingen des Projekts BMS sehr wichtige Kooperation zwischen Sozialhilfebehörden und Arbeitsmarktservice (AMS) hat noch Schwachstellen. Auch erhält ein Teil der Betroffenen in der BMS kaum bessere Unterstützung als in der Sozialhilfe zuvor, zum Teil sogar schlechtere.

10.4. Die EU-2020 Strategie

Die Europäische Union hat in ihrer Strategie EU-2020 die Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung zu einem der zentralen Ziele erhoben. So soll im Zeitraum 2010 bis 2020 die Zahl der von Armut und Ausgrenzung betroffenen Menschen EU-weit um 20 Mio gesenkt werden. Konkrete Maßnahmen wurden dabei nicht vorgegeben. Österreich hat sich innerhalb dieser Strategie das Ziel gesetzt, die Zahl der Betroffenen um 235.000 Personen zu senken, was einer Reduktion um etwa 17% (von derzeit rund 1,4 Mio. Menschen²) entspricht. Zwar ist diese Fokussierung der EU auf Armutsreduktion sehr zu begrüßen, das Fehlen konkreter Maßnahmen, aber vor allem die generelle Außerachtlassung der Wohlstandsverteilung in der EU-2020 Strategie stellen die Ernsthaftigkeit der Zielverfolgung jedoch in Frage.

- 1) So war Österreich das einzige Land in der EU, in dem im Jahr 2010 (dem Jahr der Einführung der BMS) ein wesentlicher Ausbau der sozialen Sicherheit stattgefunden hat.
- 2) Zusätzlich zu den etwa 1 Million armutsgefährdeten Personen werden in der EU-2020 Strategie auch jene Menschen als „ausgrenzungsgefährdet“ eingestuft, die in einem Haushalt mit keiner oder sehr geringer Erwerbsintensität leben, beziehungsweise von materieller Deprivation (nach EU-Definition, im Gegensatz zur finanziellen Deprivation nach österreichischer Definition) betroffen sind.

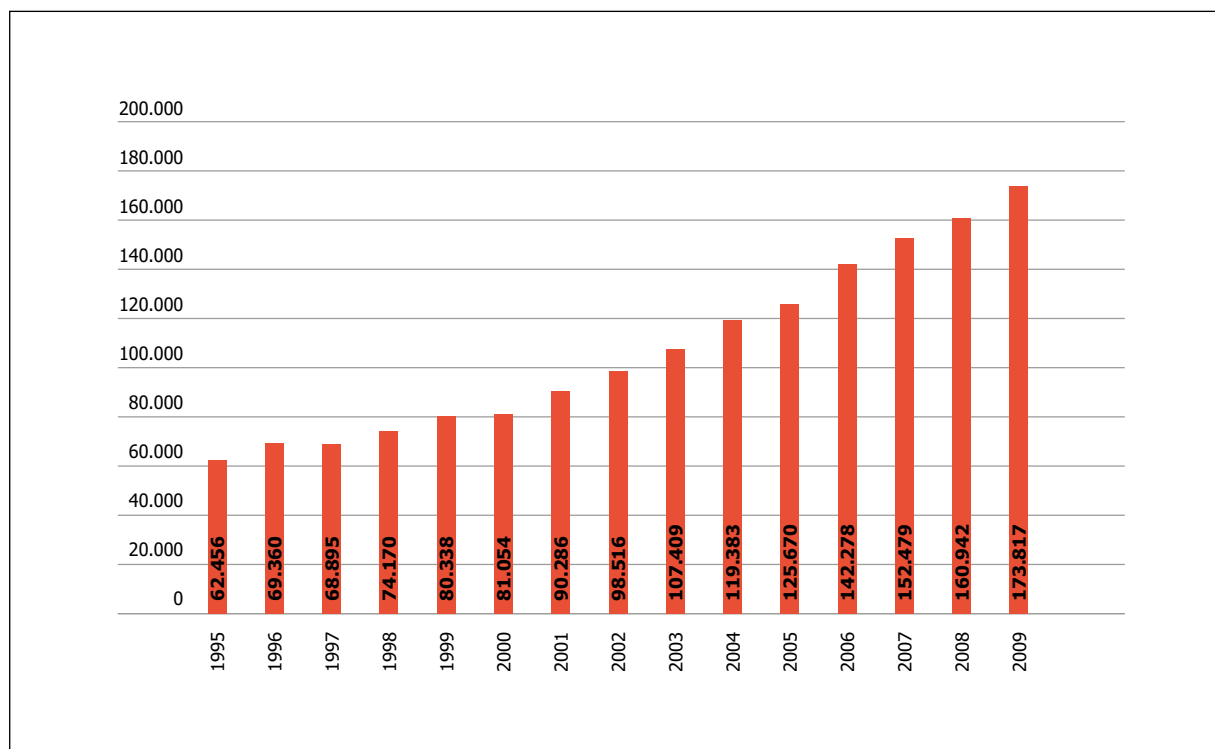
10.5. Armut und Ausgrenzung: Trends

Entwicklung von Armut und Armutsgefährdung im Zeitverlauf

Die Anzahl der von Armut und Armutsgefährdung betroffenen Personen (unter Einbeziehung sämtlicher Einkommen und Transfers) ist in Österreich seit 2003 relativ konstant geblieben: Rund eine Million Menschen sind armutsgefährdet (zwischen 12% und 13% der in Österreich lebenden Menschen), knapp die Hälfte davon – zwischen 5% und 6% – lebt in akuter Armut. Die leichten Schwankungen (die geringste Zahl von armutsgefährdeten Personen gab es im Jahr 2007) müssen vorsichtig interpretiert werden, da es sich bei den zugrunde liegenden Haushaltsbefragungen nicht um eine Vollerhebung handelt, sondern um die Hochrechnung von 6.000 Haushalten auf die Gesamtbevölkerung.

Um einen besseren Einblick in die Entwicklung von Armut und Hilfsbedürftigkeit in Österreich zu bekommen, ist ein Blick auf die Entwicklung der SozialhilfebezieherInnen (jetzt MindestsicherungsbezieherInnen) sinnvoll. Abbildung 16 zeigt, dass die Zahl der BezieherInnen in der sogenannten offenen Sozialhilfe³ von 1995 bis 2009 von 62.500 auf 173.800 gestiegen ist, sich also beinahe verdreifacht hat. Viele der Betroffenen erhalten eine sogenannte Richtsatzergänzungsleistung, das heißt, einen Zuschuss zu einem niedrigen Verdienst, oder einer niedrigen Leistung aus der Arbeitslosenversicherung.

Abbildung 16: LeistungsbezieherInnen in der offenen Sozialhilfe ab 1995



Quelle: Statistik Austria, eigene Darstellung

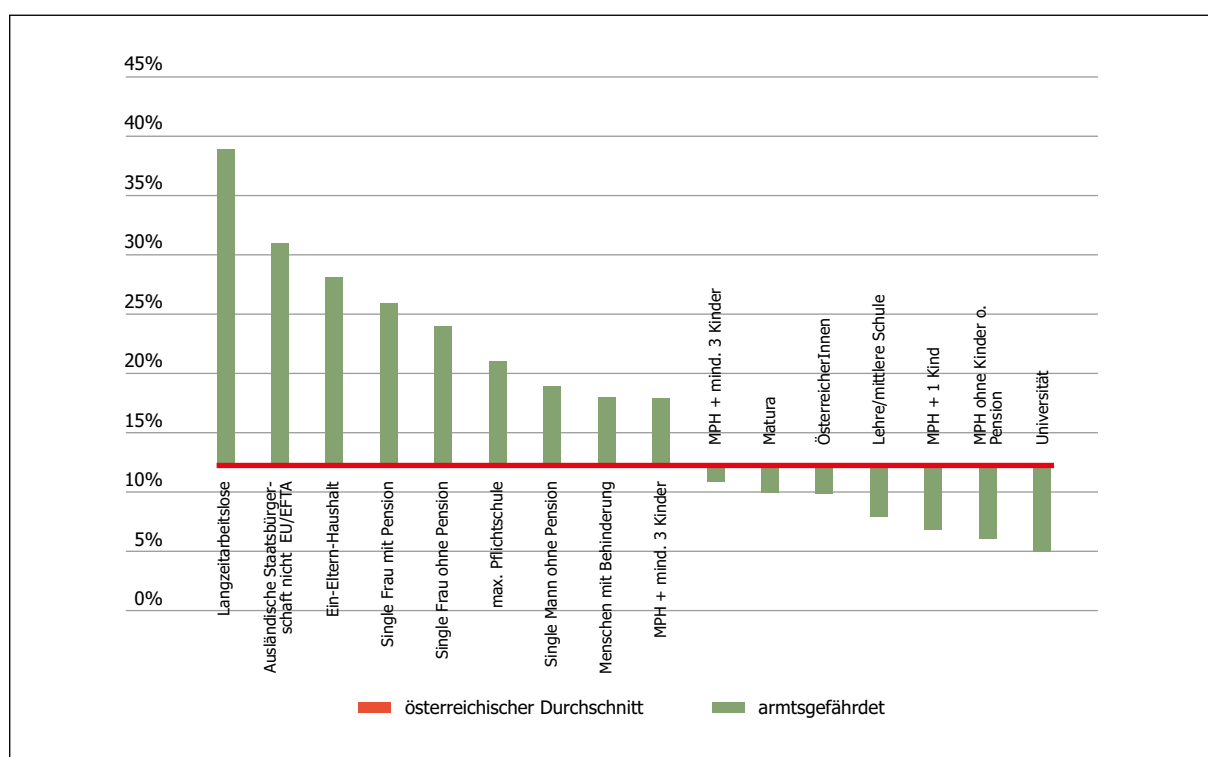
3) Die Leistungen der offenen Sozialhilfe wurden, vor Einführung der BMS, an jene Anspruchsberechtigten ausbezahlt, die nicht in Altenwohn- oder Pflegeheimen leben.

Wer ist armutsgefährdet?

Überdurchschnittlich stark von Armutsgefährdung betroffen sind Langzeitarbeitslose, MigrantInnen (aus nicht EU-/EFTA-Ländern), AlleinerzieherInnen (meistens Frauen), alleinlebende Frauen mit und ohne Pension und wie auch Personen mit Pflichtschulabschluss und Familien mit mindestens 3 Kindern, oder Menschen mit Behinderung. Auch alleinlebende Männer im Erwerbsalter sind überdurchschnittlich oft betroffen.

Unterdurchschnittlich oft von Armutsgefährdung in Österreich betroffen sind Personen, die eine über die Pflichtschule hinausgehende Ausbildung abgeschlossen haben (Lehre, mittlere Schule, Matura, Universität), Mehrpersonenhaushalte mit weniger als 3 Kindern sowie Personen mit österreichischer Staatsbürgerschaft (siehe Abbildung 17).

Abbildung 17: Armutsgefährdung nach soziodemographischen Merkmalen 2010



Quelle: Statistik Austria (2011), EU-SILC 2010

Arbeit und Armut

Zu den in Österreich lebenden armutsgefährdeten Personen zählt auch eine nicht unerhebliche Anzahl von Personen, die erwerbstätig sind (**Working Poor**). 206.000 Personen (5,5% aller Erwerbspersonen) waren im Jahr 2010 trotz Erwerbstätigkeit von Armutsgefährdung betroffen (siehe Tabelle 11). 54% davon sind Männer, 46% sind Frauen, deren Anteil im Lauf der Jahre kontinuierlich gestiegen ist. Zwischen 2009 und 2010 ist die Zahl der Working Poor zwar zurückgegangen, leider ist dies jedoch nicht auf eine wesentliche Verbesserung der Situation der Betroffenen zurückzuführen, sondern auf einen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Das bedeutet, dass aus erwerbstätigen Armutsgefährdeten vielfach arbeitslose Armutsgefährdete wurden. Am Gesamtausmaß der Armutsgefährdung in Österreich ändert das aber nichts.

Tabelle 11: Armutsgefährdung trotz Erwerbstätigkeit (Working Poor) ab 2003 (in 1.000)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in 1.000							
Working Poor	235	277	257	243	231	247	241	206
davon Männer	-	162	158	134	127	132	136	112
davon Frauen	-	115	99	110	104	116	105	94
erwerbstätige armutsgefährdete Personen in % der Erwerbspersonen	6,0%	7,8%	7,2%	6,8%	6,4%	6,7%	6,5%	5,5%

Quelle: Statistik Austria (2011), EU-SILC 2010

Gründe für Armut trotz Arbeit

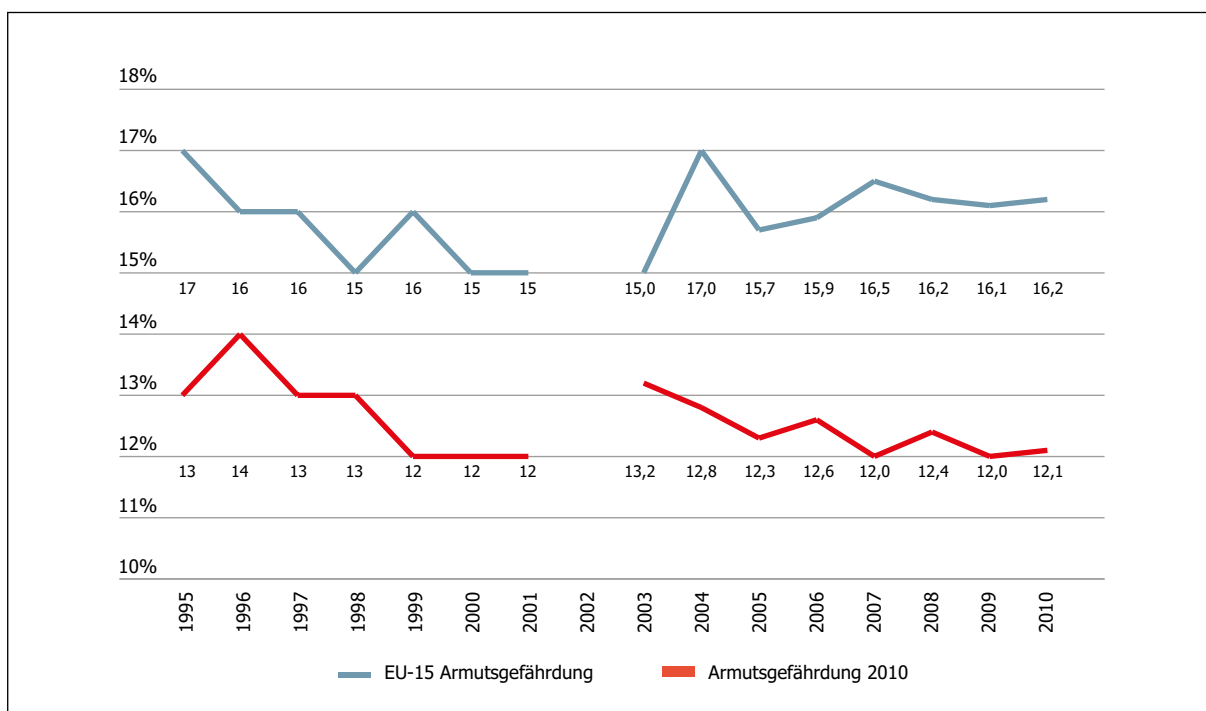
Armut trotz Arbeit hat viele Gründe. Neben Personen, die in Branchen arbeiten, in denen niedrige Stundenlöhne bezahlt werden, sind auch Menschen betroffen, die zB aufgrund fehlender Betreuungsmöglichkeiten, nur Teilzeit arbeiten können (AlleinerziehenderInnen mit Kindern, für die es keine ausreichende Kinderbetreuung gibt), oder auch Menschen, die als AlleinverdienerInnen eine große Familie versorgen müssen.

Nicht alle Menschen, die ein niedriges Einkommen haben, sind „Working Poor“. Viele Personen arbeiten Teilzeit oder geringfügig ohne betroffen zu sein. Das sind meist Fälle, in denen die Betroffenen ein zusätzliches Einkommen zu jenem des oder der HauptverdienerIn schaffen. Da der Begriff Working Poor immer nur dort zutrifft, wo das Gesamteinkommen des Haushalts unter der Armutsgefährdungsschwelle liegt, werden diese WenigverdienerInnen in der Working Poor-Statistik nicht berücksichtigt.

10.6. Internationaler Vergleich von Armut und Armutsgefährdung

Verglichen mit den EU-15 liegt die Betroffenheit von Armutsgefährdung in Österreich konstant auf einem (verhältnismäßig) niedrigeren Level. Die Armutsgefährdungsquote liegt in Österreich seit Mitte der 1990er Jahre zwischen 12% und 14% und damit regelmäßig um 3% bis 4% niedriger als im Schnitt der EU-15. In den letzten Jahren lag die Quote in Österreich immer bei etwa 12% (siehe Abbildung 18).

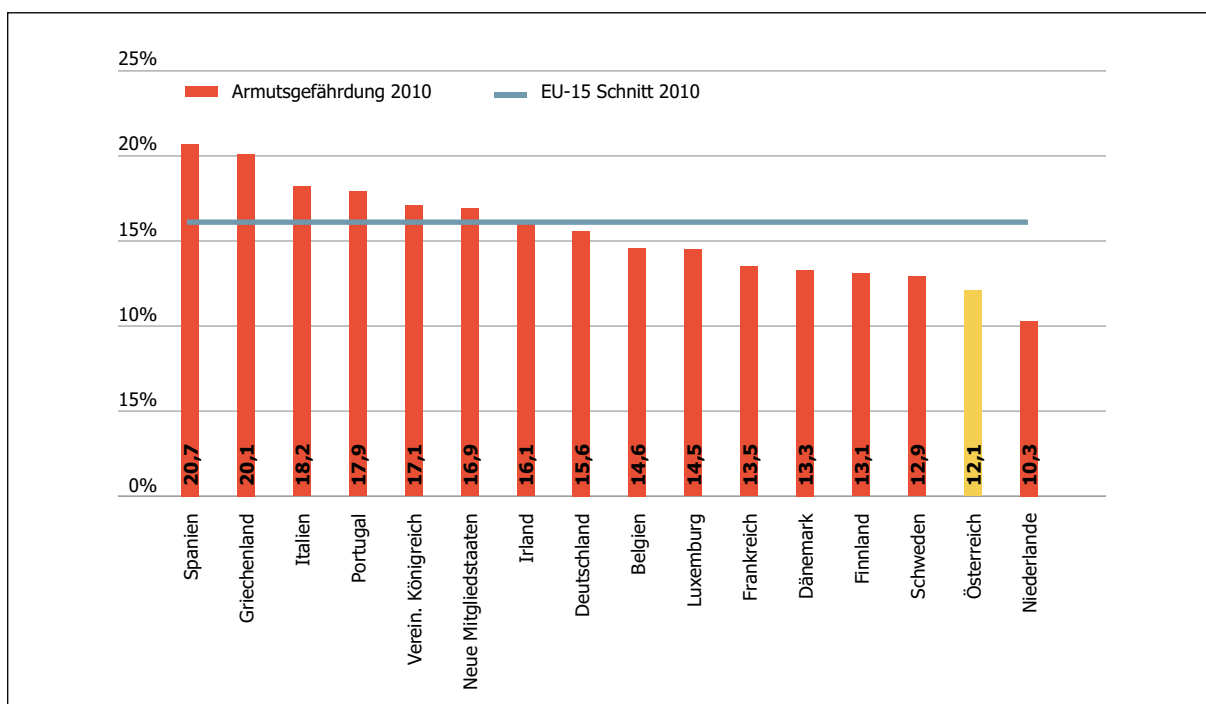
Abbildung 18: Vergleich der Armutsgefährdung Österreich – EU-15 ¹⁾ (in %)



Quelle: Eurostat (2012), eigene Darstellung. ¹⁾ Keine Werte für 2002 verfügbar

Ein Ländervergleich unter den ‚alten‘ EU-Mitgliedstaaten (EU-15) zeigt, dass im Jahr 2010 nur die Niederlande eine niedrigere Armutsgefährdungsquote als Österreich vorzuweisen hatten (siehe Abbildung 19). Die mit Abstand höchsten Quoten gab es in Spanien und Griechenland, zwei Länder, die besonders stark von der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen sind.

Abbildung 19: Armutsgefährdung im EU-Vergleich 2010 (in %)



Quelle: Eurostat (2012), eigene Darstellung

10.7. Armut als multikausales gesellschaftliches Problem

Armut ist als **gesellschaftliches Problem** zu verstehen und nicht als ein individuelles. Daher greift Armutspolitik, die erst bei der Unterstützung von armen und armutsgefährdeten Menschen beginnt, jedenfalls zu kurz. Stattdessen braucht es Instrumente, die sicherstellen, dass sowohl die Primärverteilung (=Verteilung der Markteinkommen) als auch die Sekundärverteilung (=staatliche Umverteilungsmaßnahmen) armutsbekämpfend ausgestaltet sind.

Zu den wichtigsten Eingriffen in die Primärverteilung zählen:

- die Sicherstellung existenzsichernder Lohnniveaus (va auf kollektivvertraglicher Basis),
- die Schaffung und Einhaltung von Wettbewerbsregeln,
- die Bereitstellung von Infrastruktur um zu ermöglichen, dass alle Menschen Chancen haben, am Arbeitsmarkt zu partizipieren (zB ein durchlässiges Bildungssystem).

Zu den zentralen Instrumenten der Sekundärverteilung zählen:

- eine ausgleichende Verteilungspolitik,
- die faire Aufbringung der dafür notwendigen Mittel,
- staatliche Sachleistungen die gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen (zB leistbare/kostenlose Kinderbetreuung und Pflegeeinrichtungen),
- ausreichend hohe staatliche Transferleistungen, die gegen wirtschaftliche Risiken absichern, (zB Arbeitslosenversicherung).

Für eine wirksame Armutsbekämpfung braucht es darüberhinaus jedenfalls ein entsprechendes gesellschaftliches Problembewusstsein, dass Armut einer modernen entwickelten Gesellschaft unwürdig ist.

Wussten Sie, dass ...

- rund eine Million Menschen in Österreich armutsgefährdet sind?
- sich die Zahl der BezieherInnen von Leistungen des untersten sozialen Netzes sich in den letzten 15 Jahren fast verdreifacht hat?
- über 200.000 Menschen trotz Erwerbstätigkeit kaum das Auskommen finden?
- eine nachhaltige Armutsbekämpfung bei der Schaffung einer einigermaßen egalitären Verteilung der Primäreinkommen beginnen muss?
- Armutsbekämpfung, die im Wesentlichen aus Geldleistungen für Betroffene besteht, jedenfalls zu kurz greift?
- nur eine intelligente Verbindung von entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen, Geld- und Sachleistungen sowie ein angemessenes gesellschaftliches Problembewusstsein eine nachhaltige Verringerung von Armut in einer modernen Gesellschaft ermöglicht?

Die AK fordert:

- Größtmögliche Anstrengungen von Bundesregierung und Landesregierungen entsprechend ihrer jeweiligen Kompetenzen, die EU-2020 Ziele zur Reduktion der von Armut und Ausgrenzung betroffenen Menschen in Österreich um 235.000 Personen (17%) zu erreichen
- die Heranführung der Höhe der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) an das Niveau der Armutsgefährdungsschwelle (aktuell: 1.031 Euro pro Monat, 12-mal/Jahr)
- den Ausbau der sozialen Dienstleistungen, insbesondere von Beratungs- und Unterstützungsleistungen für armutsgefährdete Gruppen
- den Ausbau des zweiten Arbeitsmarktes, um erwerbsfernen Menschen den (Wieder-)Einstieg ins Arbeitsleben zu erleichtern
- verbesserte Bildungschancen für Kinder aus armen bzw. armutsgefährdeten Familien und aus Familien mit Migrationshintergrund
- die Zurückdrängung des Phänomens der „working poor“ durch Schaffung besserer Erwerbschancen für alleinerziehende Mütter bzw Väter durch Ausbau des Kinderbetreuungsangebots
- ein Verständnis von Armut und sozialer Ausgrenzung als multikausale Phänomene, wobei eine erfolgreiche Gegensteuerung über rein monetäre Ansätze hinausgeht sowie
- ein Bekenntnis zu einem starken Sozialstaat in dem die Mindestsicherung nur in Ausnahmefällen als Auffangnetz für jene Menschen benötigt wird, die durch ein enges Netz vorgelagerter Sozialleistungen durchrutschen.

Literatur

Bundeskanzleramt (2007), Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode.

Die Armutskonferenz, www.armutskonferenz.at

Europäische Kommission (2012); Eurostat-Homepage,
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

Geisberger, Tamara/ Knittler, Käthe (2010), Niedriglöhne und atypische Beschäftigung in Österreich, in: Statistische Nachrichten 06/2010, S 448-461, Wien 2010

Pratscher, Kurt (2011), Sozialhilfe, Behindertenhilfe und Pflegegeld der Bundesländer im Jahr 2009 und n der Entwicklung seit 1999; in: Statistische Nachrichten 12/2011, S 1.216-1.230, Wien

Till-Tentschert, Ursula (Projektleitung EU-SILC)/ Till, Matthias (Eingliederungsindikatoren)/ Glaser, Thomas/ Heuberger, Richard/ Kafka, Elisabeth/ Lamei, Nadja/ Skina-Tabue, Magdalena (2011), Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich, Ergebnisse aus EU-SILC 2010 (= SOZPOLITISCHE STUDIENREIHE, Band 8, BMASK Hg.), Statistik Austria, Wien